

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ 1866.

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

TARTALOM

Tanulmány

- HARMATHY ATTILA
Szerződésmódosítás – devizaalapú kölcsönszerződés..... 537
- PALLAGI ANIKÓ– IRK FERENC
A társadalomra veszélyesség és az ultima ratio elvének viszonyáról 548
- HADI NIKOLETT
Az állami kitüntetések és elismerések 554
- RAINER LILLA
A felróhatóság megítélése a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti
igény elbírálása során 565

Szemle

- ILDIKÓ BARTHA
(Jog)állami bíróság? A közigazgatási bíráskodás magyarországi reformja 2016-ban..... 575

Jogirodalom-jogélet

- MEZEI PÉTER
Papp László „A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái” című könyvéről..... 583



SZEMLE

BARTHA ILDIKÓ

egyetemi docens, Debreceni Egyetem;
tudományos munkatárs, MTA-DE
Közszolgáltatási Kutatócsoport
(Debrecen)

**(Jog)állami bíróság?
A közigazgatási bíráskodás
magyarországi reformja
2016-ban***

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás átalakulóban van és 2016-ban e folyamat újabb állomásához érkezünk. A vita nem előzmények nélküli: már a rendszerváltás idején napirendre került a közigazgatási (külön)bíráskodás kérdése. Önálló közigazgatási bíróság 1896 óta működik hazánkban,¹ 1949-ben viszont megszüntette a jogintézményt a népi demokráciában az állampolgári jogok biztosítékait sajátosan értelmező állam-szocialista rendszer.

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata a jogállam alapvető követelménye,² a rendszerváltáskor így egyértelművé vált, hogy vissza kell állítani az államigazgatási határozatok teljes körű bírósági kontrollját.³ Az ekkor elfogadott törvény a rendes bírósági szervezetrendszeren belül oldotta meg a közigazgatási bíráskodás

bevezetését, és később, a bírósági szervezetrendszer 1997-es és 2011-es átalakításakor is elmaradt az önálló közigazgatási bíróságok megteremtése.⁴ A reformra végül 2013. január 1-jén került sor, amikor is a korábbi „munkaügyi bíróságok” helyett az ún. „közigazgatási és munkaügyi bíróságok” kezdték meg működésüket. Ezzel párhuzamosan a közigazgatási perek alapját képező polgári perrendtartás⁵ újrakodifikálási folyamata is elindult, majd 2015-ben kormányhatározat⁶ rendelte el az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozásának megkezdését (az Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként létrehozott) Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság keretében.⁷ Ennek eredményeként a közigazgatási perek kikerülnének a polgári perrendtartásból, külön norma szabályozná azokat.

A közigazgatási eljárási szabályok felülvizsgálata tehát már több mint egy éve zajlik, viszont csak ez év nyarán váltak egyértelművé a közigazgatási bíráskodás szervezeti rendszerét jelentősen átalakító kormányzati tervek. A „csomag” (jelenleg) három elemből: a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatból, az általános közigazgatási rendtartásról szóló javaslatból, valamint a közigazgatási bíráskodás átalakításához kapcsolódó, több jogszabályt érintő

„saláta-törvény” tervezetéből áll.⁸ Szakmai körökben, illetve a sajtóban legnagyobb visszhangot és kritikát érthető módon a szervezeti reformok váltottak ki. A megyei munkaügyi és közigazgatási bíróságok helyett 2018 januárjától a regionálisan szerveződő közigazgatási bíróságok látnák el első fokon a legtöbb közigazgatási határozat felülvizsgálatát, míg a kiemelt ügyekben és másodfokon főszabályként az újonnan létrehozandó, országos illetékességű Közigazgatási Felsőbíróság járna el. A közigazgatási bíróságok hatásköre kiterjedne a „politikailag kényes” választási, közbeszerzési, energiaügyi, médiával kapcsolatos ügyekre is. A reform előzetes becslések szerint 56 milliárd forint plusz költséget jelentene az állam számára és számos új bíró kinevezését tenné szükségessé (a közigazgatási bírák számát a jelenlegi 100-ról mintegy 180-ra kellene emelni).

E folyamatokat övező kérdések, illetve eltérő szakmai, akadémiai álláspontok megvitatása érdekében rendezett az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának Közigazgatási Albizottsága tudományos ülést 2016. szeptember 22-én. A februárban megalakult albizottság alapvető célja a közös gondolkodás; ennek szellemében pedig, hogy a különböző közjogi tudományterületek közötti kapcsolatok erősödjének és

* A szerző köszönettel tartozik a tanulmány elkészítésében nyújtott szakmai segítségért és tanácsokért Bencze Mátyásnak, Horváth M. Tamásnak, Kovács Ágnesnek és Szilágyi Dánielnek.

1. A modern közigazgatási bíráskodás kezdete viszont korábbra, a kiegyezést követő időszakra vezethető vissza. A közigazgatási bíráskodás magyarországi történetéről lásd bővebben: *Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása.* MTA Law Working Papers. 2014. 59. 2–7.
2. Ennek egy korábbi felvetését lásd: *Vörös Imre: Ha én boxbergi paraszt lennék. Élet és Irodalom.* 1987. 31. évf. 47.
3. Lásd a 1990/32. (XII. 22.) AB határozatot és az Alkotmány kapcsolódó módosítását.
4. *Tordai Csaba: A közigazgatási bíráskodásról.* 2016. augusztus 31. atlatszo.hu
5. A Pp. XX. fejezete
6. A Kormány 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról
7. A kérdéssel a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is foglalkozott, lásd az összefoglaló véleményt a közigazgatási perjogról (2014. El. II. F. 1/7).
8. Az egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő módosításáról szóló tervezet (törvényjavaslat formájában nem került az Országgyűlés elé). Bővebb elemzését lásd: *Széles Krisztina: Közigazgatási bíráskodás – így vagy úgy...?* 2016. szeptember 18. közjavak.hu, «http://kozjavak.hu/hu/kozigazgatasi-biraskodas-igy-vagy-ugy»

az egyes jogágak szokásos tudományos vizsgálati területein túlnyúló, és egyben azokat összekötő témákat vitassanak meg a szakma képviselői. Az átívelő témák jó példája a közigazgatási bírászkodás, amelynek tervezett reformja egyaránt felvet közigazgatási-szervezési, alkotmányossági, illetve (humán)erőforrás-gazdálkodási, szervezet-szociológiai kérdéseket.

1. Az átalakítás céljai és alapelvei

A szeptember 22-i, *A közigazgatási bírászkodás jogáról* címet viselő rendezvényen is elsősorban a szervezeti átalakításokat vizsgálták a jelenlévők, eltérő szempontokat előtérbe helyezve. A különböző nézőpontok képviselői sem vitatták, hogy a bírósági szervezettrendszeren belül szükséges lehet a közigazgatási ügyszak elkülönítése. Mind a közigazgatási jogviták jellege, mind pedig a speciális bírói szakértelem követelménye indokolttá teszi ezt. Kevésbé egyeznek viszont az álláspontok abban, hogy az átalakítás magasrendű céljai ténylegesen megvalósíthatók-e a tervezett megoldásokkal, illetve milyen viszonyban van a reform a független bírászkodás és a hatékonyság elveivel.⁹

A közigazgatási bírászkodás átalakításával kapcsolatos tervezetet a jogszabály előkészítéséért felelős miniszteri biztos, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán oktató *Rozsnyai Krisztina* mutatta be. A módosítás fő céljaként a közigazgatással szembeni hatékony bírósági jogvédelem biztosítását (azaz a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott tevékenységével szembeni „hézagmentes” bírósági védelmet, a fegyveregyenlőség biztosítását és az időben is hatékony jogvédelmet), valamint a professzionalizációt határozta meg.

Rozsnyai szerint a jelenleg működő különbírószági rendszer –

vagyis a különálló közigazgatási- és munkaügyi bíróságok – csak félmegoldásként értékelhető, amelynek felemás szervezeti felépítését és a problematikus eljárásjogi megoldásait fel kell számolni. Problémát jelent többek között, hogy

- egy másik regionális (és magánjogias) ügyszakkal: a munkaügyi bíróságokkal együtt működik (a kollégium is közös), illetve
- a fellebbezések elbírálásának rendszere miatt a hatékony jogorvoslat sem garantált, mivel az részben a polgári bírók által történik, mintegy mellékes feladatként
- a jelenlegi rendszerben nem érvényesülnek az ügyszak sajátos igényei sem, ami különösen a kiválasztás és a képzés (vagyis a közigazgatási bírák továbbképzése)
- túl kevés a bírók száma is (nagyjából 100 bíró), ahhoz, hogy a bírósági szervezeti rendszer egészében az ügyszak sajátos érdekeit érvényesíteni tudja.

A fent vázolt problémák megoldására egy „szervezeti” és egy „eljárás” utat vázolt fel. Az első – amely mellett a vitatott tervezet is letette a voksát – a többi ügyszaktól történő teljes elkülönülést jelent a közigazgatási bírászkodás számára, mind szervezeti mind személyzeti szinten. A professzionális ítélkezés garanciája ebben az esetben a regionalizáció (a korábbi, megyei szint helyett: azaz a kevesebb központba szervezés); a másodfokú ítélkezés egy fórumra összpontosítása, illetve egyes kiemelt ügyeket egyetlen fórumhoz telepítése. Az „eljárás” útként fémjelzett koncepció hasonlóképpen a regionális átszervezést célozza, de a szervezeti és a személyzeti elkülönülés itt nem valósul meg. A magyar rendszer számára követen-

dő példaként hozta fel Rozsnyai az új európai demokráciákban működő közigazgatási bírászkodási rendszereket, hangsúlyozva, hogy – bár a megoldások eltérőek – szinte minden európai államban közös az elkülönített közigazgatási bírósági rendszer (azaz a fent vázolt „szervezeti” út).

Mindezek alapján a szervezeti és jogorvoslati rendszer átalakítását a tervezet a következőképpen képze- li el: első fokon főszabály szerint a regionális közigazgatási bíróságok ítélkeznek, kiemelt ügyekben (piacszabályozás, gyülekezés, köztestületek, „egyéb” közjogi viták) a Közigazgatási Felsőbíróság, választási és népszavazási jogviták, valamint az önkormányzati rendeletalkotást érintő ügyekben pedig a Kúria. A regionális bíróságok döntését a Felsőbíróságnál lehet fellebbezéssel megtámadni, ennek másodfokú döntéseivel szemben pedig akkor kérhető a Kúriától felülvizsgálat, ha a Felsőbíróság ítélete ellentmond a korábbi ítélkezési gyakorlatnak. Ha a Felsőbíróság első fokon jár el, fellebbezéssel lehet a Kúriához fordulni, abban az esetben is, ha az ügy különösen nehéz megítélésű vagy olyan kérdést érint, amelyben nincs kialakult ítélkezési gyakorlat. Mint azt az ülésen felszólaló *Hajas Barnabás* is megerősítette, a jogorvoslatihoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a cél a hatósági eljárások minél szélesebb körének az egyfokúvá tétele; főszabályként eltűnne a közigazgatáson belüli fellebbezés, mivel a gyakorlat azt mutatja, hogy a bírósági jogorvoslatok hatékonyabbak.

A személyi állományt illetően a tervezett átalakítás lehetővé tenné, hogy ne csak „rendes bíró” lehessen közigazgatási bíró, hanem bárki, aki a jogi szakvizsga után 5 év gyakorlatot szerez a közigazgatási jogi szakterületen. Még inkább

9. Az előadáson elhangzottak bemutatásához és elemzéséhez kiegészítő forrásként szolgált: *Erdélyi Péter*: A kormány pont azt csinálja az igazságszolgáltatással, amit autoriter rendszerekben szoktak. 2016. szeptember 22. 444.hu; *Gulyás Erika*: Bíróságok – Újabb kritika érte az átalakítást. 2016. szeptember 23. nepszava.hu. *Kálló Izabella*: Még mindig aggályosnak tartják a bírák a közigazgatási bírósági terveket. 2016. szeptember 13. inforadio.hu; *Tecvár Szilárd*: Új bíróságokra helyezné kényes ügyeit a kormány. Magyar Narancs. 2016. szeptember 15. 19–20. *Tordai I. m.*

vitatott pont a közigazgatási felsőbírósági bírói álláshelyekre vonatkozó passzus, amely szerint e státuszok felét olyan személyeknek kell betöltenie, akik a szakvizsga megszerzését követően legalább tíz évig közigazgatási jogi szakterületen (de nem közigazgatási bíróként!) dolgoztak.¹⁰ „A jó közigazgatási bíró egy olyan bíró, aki ítélkezni is tud, de a közigazgatási munkát is ismeri.” – nyilatkozta a miniszteri biztos egy korábbi interjúban,¹¹ hasonlóképpen érvelve a szeptember 22-i ülésen is. Vagyis a bíró akkor tud igazságos döntést hozni például egy építési engedély ügyében, ha az építési engedélyeztetés gyakorlatában is otthon van. A reform ezen elemét Rozsnyai külföldi mintákkal (Ausztria, Lengyelország, Portugália) is indokolta, ahol kifejezetten előírják, hogy hosszabb, legalább öt éves, közigazgatási joggal kapcsolatos területen szerzett gyakorlat szükséges a közigazgatási bírói kinevezéshez. További „nóvum”, hogy a tervezet megszüntetné a közigazgatási és a „rendes” bírósági ügyszakok közötti átjárás lehetőségét azzal, hogy közigazgatási bírónak csak a korábban legalább 5 évig közigazgatási bíróként vagy bírósági titkárként dolgozó jogászokat lehetne kinevezni (tehát polgári bíró például nem).

A tervezett átalakítás bemutatását további *vitaindító felvetések és hozzászólások* követték (Tordai Csaba alkotmányjogásztól, Fleck Zoltán jogszociológustól, Figula Ildikótól, a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnökétől, Stipta István jogtörténésztől, Pribula László kollégiumvezető bírótól, valamint az akadémiai

szféra és a bírói kar más résztvevőitől). A továbbiakban az általuk megfogalmazott fő kérdések mentén vizsgáljuk a közigazgatási bírósági rendszer tervezett átalakításának fent vázolt indokait, azaz: 1) valóban hatékonyabbá teszi-e az ítélkezési rendszert a regionalizáció; 2) jogorvoslati rendszere átalakításának milyen következményei lesznek; 3) valóban indokolt-e szakmailag a kiválasztási rendszer megváltoztatása? 4.) mennyiben megalapozott a külföldi modellekre történő hivatkozás; 5.) a tervezett átalakítások (és ezen belül is a kiválasztási rendszer) mennyiben vannak összhangban a bírói függetlenség alkotmányos elvével;

2. Regionális bíróságok

Vajon a „hatékony bírói jogvédelem” és „professzionizáció” fent említett alapelveit figyelembe véve mennyiben tekinthetjük indokoltnak a jelenlegi rendszer átszervezését regionális szinten ítélkező fórumokká?

Figula Ildikó, gyakorló közigazgatási bíróként szemlélve a kérdést úgy vélte, hogy a közigazgatási hatósági döntésekkel kapcsolatos bírói kontrollal szembeni elvárásoknak – kiszámíthatóság, következetesség, gyorsaság, szakmai felkészültség – a meglévő szervezeti struktúra is teljes mértékben eleget tesz, amit az Európai Bizottság 2016-ban közzétett igazságügyi eredménytáblája¹² is igazol. Éppen ezért érthetetlen a bírói kar részéről a radikális átalakítás terve és a bírák jelentős része kifejezetten agályosnak tartja azt.¹³ E véleményt többen megerősítették a bírói kar részéről az ülésen és az elmúlt

hetekben az átalakítással érintett bíróságok által közzétett nyilatkozatok is hasonló álláspontot fogalmaznak meg.¹⁴

Mérethatékonysági szempontokat figyelembe véve *Tordai Csaba* indokoltnak tartja a regionalizációt és a közigazgatási bíróságok megyei szint felé telepítését, mivel a közigazgatási ügyek egy része olyan speciális szakértelmet igényel, amit nem lehet magas színvonalon biztosítani a jelenlegi néhány megyei közigazgatási bírósági státusszal. Tordai szintén elismerte, hogy a közigazgatási és a munkaügyi tanácsok jelenlegi „kényszerházassága” nem jó megoldás; egyrészt a hangsúly a munkaügyi bíráskodás javára dől el (jellemzően több a munkaügyi tanács), másrészt a kettő összefonódik: vegyes tanácsok, illetve közigazgatási ügyeket is tárgyaló munkaügyi tanácsok vannak a jelenlegi rendszerben.

A regionalizáció tervezett formája ugyanakkor nem feltétlenül kínál megoldást a fent vázolt kihívásokra. Tordai szerint csak a bonyolultabb megítélésű ügyekben indokolt a regionális illetékesség; alacsonyabb pertárgyértékű adóügyekben, ingatlan-nyilvántartási vagy éppen szociális és gyámügyekben minden további nélkül megvalósítható a magas színvonalú ítélkezés megyei illetékességgel is.

A teljes körű átszervezés egy további problémát is felvet. Azzal, hogy a megyei szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságok közigazgatási ügyszakja regionálissá válik, a legtöbb érintett bírónak (figyelembe véve a távolságot és az utazási időt) választania kell: költözik vagy másik ügyszakra

10. A tervezet 28. § a Bjt. közigazgatási bírói kinevezéséről szóló rendelkezéseinek a módosításáról

11. „A jogállamiság nem egy olcsó dolog.” – Interjú Rozsnyai Krisztinával (I. rész), <http://arsboni.hu/a-jogallamisag-nem-egy-olcsodolog-interju-rozsnyai-krisztinaval-i-resz/>

12. The 2016 EU Justice Scoreboard of the European Commission, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf

13. A tervezett átalakításról a közigazgatási és munkaügyi bíróságok valamennyi bírāja és a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának bírái is véleményt nyilvánítottak. A többségi álláspont egészében vagy jelentős részében elutasította a koncepciót.

14. Lásd többek között: <http://www.nyiregyhaza.hu/a-kozigazgatasi-es-munkaugyi-biraskodas-multja-jelene-es-jovoje08-09-2016-> és <http://kecskemetitorvenyszek.birosag.hu/sajtokozlemenye/20160915/kecskemeti-torvenyszek-sajtokozlemenye-kozigazgatasi-birosagi-rendszer>

vált.¹⁵ Ha ezt nem vállalja (inkább ügyszakot vált vagy járásbíróként ítélkezik tovább), akkor a közigazgatási bírói álláshelyet pedig új kinevezéssel kell betölteni. Tordai szerint mindez lehetőséget ad arra, hogy a vidéki közigazgatási bírói kar összetételét egyszerre, jelentős számban lehessen befolyásolni – ami viszont már elvezet ahhoz a (később bővebben kifejtendő) kérdéshez, hogy a tervezett átalakítás mennyiben hozható összhangba a bírói függetlenség elvével.

A regionalizáció így természetesen a jogkereső polgárookra is jelentős terheket ró: a bírósági felülvizsgálathoz immár nem elegendő a megyeszékhelyre utaznia az ügyfélnek, hanem adott esetben több száz kilométert kell megtenni ugyanehhez.¹⁶

A teljes körű regionális átalakítás helyett Tordai alternatív megoldásként javasolta a jelenlegi székhelyeken „kihelyezett” ítélkezési pont létesítését, amely úgy tudna megoldást adni a speciális szakértelem követelményére, hogy sem a bírói függetlenség, sem a jogkeresők érdeke nem szenvedne csorbát.¹⁷

3. Hatékony jogorvoslat és új külön-bíróságok

Az ülésen Tordai és más hozzászólók is megerősítették azokat a kritikákat, amelyek az utóbbi időben a jogorvoslati rendszer átalakításával és a Kúria szerepének csökkenésével kapcsolatban elhangzottak. Tordai „teljes őrségváltásnak” nevezte a fent felvázolt 1+2-es jogorvoslati rendszert, mivel a Kúria szerepe, a rendkívül szigorú felülvizsgálati szabályok-

nak köszönhetően, kiüresedik a közigazgatási ügyszakban, ezzel szemben potenciálisan minden ügy eljuthat a Felsőbíróságra. A mára közigazgatási ügyekben gyakorlatilag rendes jogorvoslattá vált felülvizsgálat köre gyakorlatilag kikopna a rendszerből, és – az Alaptörvény szerint egyébként az ítélkezési gyakorlat egységességéért felelős – Kúria valójában csak elvi jelentőségű kérdésekkel foglalkozna a továbbiakban, a jogegység biztosítását ténylegesen pedig a Felsőbíróság veheti át.

4. Kiválasztási rendszer

A közigazgatási bírák kinevezését érintő feltételek változása (a minőségi ítélkezésre törekvéssel összefüggésben) egy további kérdést is felvet: vajon valóban a közigazgatási jogi munkában szerzett tapasztalat lehet-e a garanciája a magas színvonalú közigazgatási bírósági gyakorlatnak.

Elvi szinten konszenzus van abban, hogy védhető a közigazgatási jogi gyakorlat megkövetelése, ami ráadásul a hivatásrendek közötti átjárhatóságot is növelné. A professzionalításra hivatkozás létjogosultságát ugyanakkor árnyalja, hogy a tervezet általában beszél a közigazgatási jogi gyakorlatról, holott a központi közigazgatás és a hatósági jogalkalmazás, mint Tordai Csaba hangsúlyozta, közel sem ugyanaz. Az előbbi nem igazán készít fel a pozícióra: a köz- igazgatási bíráskodásban mit sem ér a kodifikátori tapasztalat vagy pláne a közigazgatási felsővezetői rutin, amelyek egyébként sok esetben politikai kötődésű pozíciók is.

Az egyszerre jelentős számban (a tervek szerint mintegy 80 új bíró) érkező külsősök a bírói munkatapasztalat hiánya miatt zavarokat is okozhatnak a szervezet működésében, nem beszélve a politikai befolyásolásról (erről bővebben is szólunk a bírói függetlenség kapcsán).

Vitatható mindemellett, hogy az előzetes specializáció mennyiben jelent előnyt a bírói kinevezéskor.¹⁸ Ennek kapcsán az ülésen az is elhangzott, hogy ha valaki a közigazgatásból kerül a bíróságra, akkor a saját szakterületén két évig nem ítélkezhet. Ez a szabály pedig éppen a szaktudáshoz fűzött eredeti cél érvényesülését rontja – belátható, hogy a professzionalitás elvét nem feltétlenül az szolgálja, ha a korábbi építésügyi szakember a GVH jogvitáinak elbírálásával kezdi közigazgatási bírói karrierjét.

A közigazgatási bírói életpálya további fő dilemmája, hogy a közigazgatás területén megfelelő szakismeretekkel, gyakorlattal rendelkező személy el tudja-e az ítélkezési tevékenységet is megfelelő színvonalon látni. Azaz, tette fel a kérdést Pribula László, a közigazgatási bíró először „közigazgatási” és másodszor „bíró” vagy fordítva? A bírói karnak az ülésen résztvevő képviselői jellemzően az utóbbi opció mellett foglaltak állást; a szakágazati gyakorlat ismerete nem teszi egyben arra is alkalmas-sá a szakembert, hogy a jogvitát és a jogszabályokat megfelelően értelmezni tudja és igazságos döntéseket hozzon. A vitán felszólaló Kovács András például megjegyezte, hogy a rendszer jelenleg sem teljesen zárt, vagyis nincsen akadály annak, hogy „kívülről” érkező

15. Egy zalaegerszegi bírónak például Győrbe, egy balassagyarmatinak Miskolcra, egy szolnokinak Debrecenbe kellene költöznie.

16. Tordai i. m.

17. Oly módon például, hogy az elsőfokon a járási hivatal, a jegyző vagy a képviselőtestület hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben, továbbá a tízmillió forint alatti pertárgyértékű adóügyekben a megyeszékhelyen működő közigazgatási bírák járnak el, míg az első fokon kormányhivatali hatáskörbe tartozó ügyekben az ítélőtáblák székhelyén működő közigazgatási bíróság lehetne illetékes.

18. Az uralkodó jogtudományi álláspont sem az előzetes közigazgatási gyakorlatot tekinti a szakszerű ítélkezés alapvető garanciájának, hanem azt, hogy a közigazgatási bíráskodást olyan bírák lássák el, akik csak közigazgatási perekben ítélkeznek. [Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei, in: Varga Zs. András–Fröhlich Johanna (szerk.): Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője, PPKE JÁK-KIM, Budapest 2011, 87–94; Sente Zoltán: Ungarn, § 85, in: Armin von Bogdandy–Sabino Cassese–Peter Huber (szerk.): Handbuch Ius Publicum Europaeum Bd. V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, 854. o.; Kupfert i. m. 16.]

(vagyis jogi szakvizsgával és több éves közigazgatási, pl. adóhatósági, földhivatali jogi gyakorlattal rendelkező) szakember kezdje meg bírónak a pályafutását – a gyakorlatban számos példa is van erre. Fontos különbség viszont a tervezett reformhoz képest, hogy ezek a szakemberek végigmennek a bírói életpálya ranglétráján, a bírói szervezetrendszer sajátosságaiba mintegy „beleszocializálódnak”. A kiválasztási szisztéma átalakítása az érintett közigazgatási szakemberek esetében pont e folyamatot szakítaná ki a rendszerből.

Az sem előnye a tervezett módosításnak Pribula szerint, hogy a közigazgatási bírakra eltérően alkalmazandó kiválasztási eljárással megtöri a bírói kar egységét, adott esetben feszültséget okozva a szervezeten belül (míg például a polgári ügyszakos titkár egy évet elegendő vár, a közigazgatási bíróságra felvett titkár esetében ugyanez az időszak öt év lesz). Mindemellett a módosítás elzárhatja a közigazgatási bírói pálya elől a jogász szakma jelentős részét (köztük pont azokat, akik a bírói szemléletmódot, lényeglátást, döntéshozatal készségét elsajátította, adott esetben tapasztalatot szerzett a határterületeken) – így például a ma működő közigazgatási bírák nagy része sem válhatna közigazgatási bírónak.

5. Modellek(?) követése

Az ülésen többen felvetették, hogy a közigazgatási bíráskodás átszervezése során mennyiben lehet megalapozott törekvés a Rozsnyai Krisztina által felvázolt külföldi modellek követése. *Szípta István* a történeti modellek összefüggéseit vizsgálva arra a következtetésre

jutott, hogy Európa egyik országában sem alakult ki olyan megoldás, amely modellszerűen más országban érvényesült volna. A nemzetekhez kötött klasszifikáció tehát nem tükrözi megfelelően a történetileg kialakult jogvédelmi rendszerek tényleges tartalmát – éppen ezért például egy „francia modell” egészen máshogy értelmezendő Magyarországon, mint Franciaországban.¹⁹ Ebből az alapvetésből kiindulva Pribula László is feltette a kérdést, hogy – a hatékony jogvédelem és a professzionalizáció elveinek megvalósítása érdekében – valóban szükséges-e a jelenlegi (ténylegesen!) működő rendszer más európai minták szerinti átalakítása.

6. A bírói függetlenség és a közigazgatási bíráskodás

Tekintettel a közigazgatási ügyszakba tartozó ügyek fajsúlyára és társadalmi hatására, a közigazgatási bíráskodás hatalmi szempontból (pl. közpénzek felhasználása, közszereplők pozíciója) igen fontos és különleges szereppel bír. Ha a jogállami garanciák nem megfelelően működnek, a végrehajtó hatalom számtalan módon tud ellehetetleníteni vagy behódolásra kényszeríteni a jogalanyokat, autonóm gazdasági szereplőket (gondoljunk csak az adóhiány megállapításának vagy a közbeszerzésből való kizárásnak jogszerűtlen módjaira). A megfélemlített vagy a politikai akaratot elvtelenül kiszolgáló közigazgatással szemben igazi védelmet csak a jogilag és szociológiailag is független bíráskodás nyújthat.²⁰

Fleck Zoltán előadása a szakmai és politikai érvek viszonyát vizsgálta meg a közigazgatási bírásko-

dás tervezett átalakítása kapcsán. Elismerte, hogy szakmailag indokolt lehet a közigazgatási (külön) bíróságok felállítása, hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a különbírásgok csak (valódi) jogállamban működnek hatékonyan, ott képesek a szakmai, minőségi fejlődést elősegíteni. Autoriter rendszerekben – és a mostani magyar helyzethez hasonló átmeneti időszakokban – viszont a különbírásg nem tudja betölteni a független bíróság szerepét egy, hiszen a rendszer eleve nem érdekelt a bíróságok függetlenségében. Épp ellenkezőleg: minél inkább szembemegy a jogállami elvekkel a kormányzat, annál erősebb az igény a bíróságok függetlenségének megszüntetésére, illetve ennek megnyilvánulásaként a különbírásgok létrehozására.

Egy bíróság ténylegesen akkor tekinthető függetlennek, ha a hatalmi kérdésekben hozott döntés nem tükrözi a hatalom érdekét.²¹ Fleck három utat vázolt fel, amelyen keresztül a hatalom képes befolyásolni a bírakat. Egyrészt a bírói passzivitást szorgalmazó intézmények útján (*I.*); ilyen tipikusan az értelmezést korlátozó szabályozás,²² különösen az érdemi súlyú ügyekben. Másrészt a bírósági rendszer fragmentációja (*II.*); harmadrészt pedig a személyzeti politika (*III.*) eszköze.

A közigazgatási bíráskodás tervezett átalakítása potenciálisan e két utóbbi opciónak nyithat teret.

Fleck szerint a bírósági rendszer integrációjának megtörése (*II.*) azt eredményezi, hogy a hatalom számára kiemelt jelentőségű ügyekben dönt a különbírásg, így a „normál” igazságszolgáltatás megőrizheti a függetlenségét, hiszen a fajsúlyos ügyek tulajdonképpen

19. A történeti modellek vizsgálatát és ezen álláspont kifejtését lásd bővebben: *Szípta István*: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. Jogtörténeti Szemle. 2013. 3. 40–47.

20. Tordai i. m.

21. *Theodore L. Becker*: Comparative Judicial Politics: The Political Functioning of Courts. Chicago, 1970.

22. Erre hozhatjuk példaként az 1794-es porosz általános Törvénykönyv (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, 01. 06. 1794) 46. §-át: „Bey Entscheidungen streitiger Rechtsfälle darf der Richter den Gesetzen keinen andern Sinn beylegen, als welcher aus den Worten, und dem Zusammenhange derselben, in Beziehung auf den streitigen Gegenstand, oder aus dem nächsten unzweifelhaften Grunde des Gesetzes, deutlich erhellet.” Egyes jogtudományi álláspontok szerint Magyarország Alaptörvényének 28. cikke esetében sem zárható ki, hogy rendelkezik ilyen hatással.

nem kerülnek eléjük. E megoldás pedig többféleképpen is alkalmas a hatalmi érdekek kiszolgálására, így különösen:

- igazolja, hogy (formálisan) van független bírászkodás és ezzel erősíti a fennálló hatalom legitimitációját
- a különbíróóságok közvetlenül a hatalom eszközeként szolgálnak (a politikai ellenfelekkel szemben is)
- a kellemetlen, „kényes” döntéseket át lehet tolni a (látszatra) független bíróságokra

A fenti elméleti keretből kiindulva különösen izgalmassá válik a kérdés, hogy a tervezett átalakítással pontosan mely ügyek kerülnek át a közigazgatási bíróságok hatáskörébe – ezek köre jelenleg sem teljesen egyértelmű. Annyit mindenesetre megtudtunk az ülésen, hogy a közérdekű adatok igénylésével összefüggő keresetek a korábbi kormányzati elképzelésekkel szemben a rendes bíróságok hatáskörében maradnának a tervezet szerint. További aggodalomra ad okot, hogy – bár a különbíróóságok létrehozását előíró törvény elfogadásához az Alaptörvény értelmében az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, a bíróságok hatáskörébe tartozó, ténylegesen ellátandó ügyek köre ezt követően „feles” törvényekkel már bármikor módosítható.

A független bírászkodás elvének érvényesülése a kiválasztási rendszerrel (III.) összefüggésben is kérdéses lehet. A bírói függetlenség alkotmányos alapelvét Magyarországon alaptörvény,²³ valamint a bíróságok szervezetéről és a bírák jogállásának szabályairól szóló törvények rögzítik. *Pribula* szerint

ezen elvek betartása mellett – azaz a pártatlanság követelményének megfelelő bírókat neveznek ki, illetve biztosított az ítélkezési függetlenség és a szigorú szabályok szerinti elmozdíthatatlanság – az előzetes közigazgatási tapasztalat követelménye reálisan nem kerülhet ellentétbe a független és pártatlan bírászkodás követelményével.

Tordai ugyanakkor úgy véli, hogy a jogi garancia csupán a minimumfeltétele a bírói függetlenségnek. Az elmúlt 25 évben nagy nehezen kialakult erős függetlenségi tudat²⁴ a bírói szervezet legfontosabb, normaszövegeknél és jogi garanciáknál maradandóbb értéke, a nemzetközi közösség is leginkább ezen a téren tudott hatékony segítséget nyújtani a jogállami értékek védelmezésében.²⁵ Minden olyan kísérlet tehát, ami ezt hatását tekintve rombolja, elfogadhatatlan a jogállam szempontjából.²⁶ Önmagában nem feltétlenül elvetendő gondolat, hogy a közigazgatási ügyszakban nagyobb arányban kapjanak bírói kinevezést a tényleges közigazgatási hatósági gyakorlattal rendelkező jogászok, ugyanakkor az a tény, hogy a tervezet jelentős mennyiségű új kinevezésre ad lehetőséget²⁷ kampányszerű, politikai kinevezések veszélyét hordozza magában. *Tordai* a volt Szovjetunió közép-ázsiai utódállamaival állította párhuzamba a tervezett rendszert, ahol szintén törvény garantálja a bírói függetlenséget, valójában viszont mégis a törzsi korrupció uralja az igazságszolgáltatást. További alkotmányos aggályokat vet fel szerinte a Felsőbíróóság elnökének kiválasztási eljárása is (elsősorban a folyamat átláthatósága, illetve az AB elnök szerepe szempontjából).

7. Nyitott kérdések

Amint láthattuk, az ülésen tárgyalt több résztéma (regionális átszervezés, jogorvoslati fórumok, kiválasztási rendszer átalakítása, külföldi modellkövetés) kapcsán is felvetettek a résztvevők egy közös kérdést: azaz, *miért is kell ilyen radikális lépésekkel, egészében átalakítani a rendszert*, amikor különálló közigazgatási bírászkodás 2013-ban már létrejött Magyarországon és alapvetően jól működik. E megállapítást a tervezett átalakítást megelőzően és attól függetlenül kifejtett jogtudományi álláspontok is igazolják.²⁸ A rendezvényen jelenlévő előadók és felszólalók többsége egyetértett abban, hogy egyes területeken valóban szükségesek lehetnek reformok a minőség és a hatékonyság növelése érdekében (például a bonyolultabb ügycsoportok magasabb szintre helyezése), de mindezek a jelenlegi szervezeti keretek és jogállási szabályok mellett is kivitelezhetők volnának.

Úgy tűnik tehát, hogy a kormányzati elképzeléseket támogató szakmai indokok nem állnak szilárd talajon – holott az átszervezéshez, mint *Tordai* felvetette, azért is erős érvek kellenének, mert nem olyan régóta – nem egészen négy éve – működik a jelenlegi szervezeti rendszer, így a stabilitás alapvető értékét is megingathatja a tervezett átalakítás. Nehezen érthető tehát, hogy miért éppen most van szükség erre a lépésre. Komoly aggályok fogalmazódtak meg – mind az akadémiai szféra, mind pedig a bírói kar részéről jelenlévők körében – arra vonatkozóan is, hogy az átszervezés megvalósítása egyértelműen veszélyeztetheti a bírói függetlenség alkotmányos értékét.

23. Magyarország Alaptörvénye, 26. cikk; 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 3. §; 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 1. §.

24. Lásd például a Kúria Kvk.III.2/2016/37.223. számú határozatát a Nemzeti Választási Bizottság 2016/15. számú határozata (2016. február 29.) ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről.

25. Lásd az Európai Unió Bíróságának C12/286-. sz., *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. november 6-án hozott ítéletét.

26. Lásd még az érv kifejtését: *Tordai* i. m.

27. A tervezet fent idézett 29. §-a.

28. Lásd például: *Bencze Máttyás*: A bírósági rendszer átalakításának értékelése. MTA Law Working Papers. 2014. 41. 1–9.

A szeptember 22-én megrendezett ülés egyértelműen pozitív eredménye, hogy valódi, érdemi vita alakult ki a jogtudomány és a szakma képviselői között a közigazgatási bíráskodás jogáról. A téma relevanciája és összetettsége pedig mindenképpen indokolja a vita folytatását, mind az ülés fő témái, mind pedig a tervezett átalakításhoz szorosan kapcsolódó, de itt fókuszpontba nem került kérdések²⁹ kapcsán. Horváth M. Tamás, az MTA ÁJB Közjogi Albizottságának elnöke (és jelen ülés levezető elnöke) a rendezvényt zárva konkrét javaslatokat is tett ennek különböző fórumaira.³⁰

A folytatásra irányuló javaslatot különösen aktuálissá és indokoltá teszi, hogy éppen az ülést követő napon, szeptember 23-án nyújtotta be a kormány a közigazgatási

perrendtartásról (Kp.),³¹ valamint az általános közigazgatási rendtartásról³² szóló törvényjavaslatát. A Kp. javaslat több ponton módosított a vitatott részekben; különösen fontos ezek közül, hogy „közigazgatási felsőbíróság” helyett immár „közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróságot” említ. A fent vázolt alkotmányos aggályokat illetően az is némi reménykedésre ad okot, hogy a több jogszabályt érintő „saláta-törvény” tervezete egyelőre nem jelent meg törvényjavaslat formájában.

A két új törvényjavaslat megjelenése ugyanakkor több kérdést is nyitva hagy a közigazgatási bíráskodás jövőjét érintő kormányzati elképzeléseket illetően. Így például homályban marad a „közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság” tényleges jelentése is: va-

jon egy már meglévő bírói fórum (Kúria) látja majd el a legfelsőbb szint feladatait, vagy létre kívánják hozni az említett fórumot, de várnak a részletek kidolgozásával? Szintén nem egyértelmű, hogy a közigazgatási bírák kinevezésének szabályait mennyiben érinti a salátatörvény lemaradása a javaslat-csomagból: vajon továbbra is az-e a kormányzati elképzelés, hogy a másodfokon közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság „bíróinak” felét közigazgatási jogi gyakorlattal rendelkező szakemberek közül kell kiválasztani vagy maradnak a jelenlegi szabályok. E kérdéseket jelenleg is élénk érdeklődés követi, így a közigazgatási bíráskodás jogáról szó tudományos ülésén elkezdődött tartalmas diskurzus folytatását remélhetjük a közeljövőben.

29. Ilyen lehet például a közigazgatási bíróságok és közigazgatási felsőbíróságok/Kúria hatáskörébe tartozó ügykörök pontos elosztásának elvei, illetve az ehhez kapcsolódó hatékonysági kritériumok és speciális eljárási szabályok az egyes szakterületek sajátosságainak fényében.
30. Lásd többek között MTA ÁJB Közjogi Albizottság „KözJogPlatform” elektronikus fórumát: «<http://kozjavad.hu/hu/kozjogplatform>»
31. T/12234 sz. törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról.
32. T/12233 sz. törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról.